Centraal Planbureau

CPB Notitie | 16 oktober 2013

Ex-ante budgettaire effecten Begrotingsafspraken 2014

Uitgevoerd op verzoek van het kabinet en de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Centraal Planbureau

CPB Notitie

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Johannes Hers
Krista Hoekstra

Aan: Het kabinet en de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Datum: 16 oktober 2013
Betreft: Ex-ante budgettaire effecten Begrotingsafspraken 2014

Het pakket buigt 0,2 mld euro om in 2014, met name op de sociale zekerheid. Daarnaast wordt 0,4 mld euro uitgetrokken voor extra collectieve uitgaven, met name aan onderwijs en sociale zekerheid. De EMU-relevante lasten voor bedrijven en gezinnen worden verlicht met 0,5 mld euro in 2014. De lasten op inkomen en arbeid worden verlaagd, terwijl de lasten op milieu en vermogen en winst worden verhoogd. Als gevolg verslechtert het EMU-saldo in 2013 en 2014 ex ante met 0,7 mld euro. In de jaren 2015-2017 verslechtert het EMU-saldo ex ante met 0,6 mld euro.

1 Inleiding

Het CPB heeft op verzoek de ex-ante budgettaire effecten van de maatregelen van *Begrotingsafspraken 2014* bezien.[1] Het basispad voor de doorrekening is de Macro Economische Verkenning 2014[2] voor de jaren 2013 en 2014 en de middellangetermijnverkenning van november 2012[3], geactualiseerd voor het 6-miljard-pakket[4].

Komende donderdag verschijnt een CPB Notitie over de effecten op macro-economie, structurele werkgelegenheid en koopkracht.

2 De begrotingsafspraken in detail

Deze paragraaf geeft een gedetailleerd overzicht van de maatregelen van *Begrotingsafspraken 2014* en hun effecten op de overheidsfinanciën. De bedragen zijn ex ante en betreffen allemaal afwijkingen ten opzichte van het basispad. De bedragen luiden in prijzen 2013.

2.1.1 Ombuigingen

De begrotingsafspraken bevatten 0,2 mld euro aan ombuigingen in 2014 op de collectieve sector, oplopend tot 1,7 mld euro in 2017. Tabel 2.1 geeft een overzicht.

Openbaar bestuur

- Het inhouden van de loonbijstelling leidt tot een beperkte ombuiging op het UWV en de SVB vanaf 2014. (Okt_033)

Zorg

- De rijksbijdrage aan gemeenten ten behoeve van de maatwerkvoorziening inkomenssteun chronisch zieken wordt gekort met 0,4 mld euro. Daartegenover blijft de huidige fiscale voorziening voor chronisch zieken en gehandicapten in aangepaste vorm gehandhaafd. (Okt_028, zie daartegenover Okt_002)
- Voor hulpmiddelen worden, indien er geen overeenkomst wordt bereikt met zorgverzekeraars en patiëntenorganisaties, in 2015 gereguleerde tarieven ingevoerd. Daartoe wordt het Besluit Uitbreiding en Beperking WMG (Wet Marktordening Gezondheidszorg) aangepast. De tarieven worden zodanig vastgesteld dat het in de jaren 2015-2017 een besparing van 0,1 mld euro

[1] Kabinet, D66, ChristenUnie, SGP, VVD en PvdA, 2013, Begrotingsafspraken 2014, Kamerbrief, 11 oktober.
[2] CPB, 2013, *Macro Economische Verkenning 2014*, september.
[3] CPB, 2012, Actualisatie Nederlandse economie tot en met 2017 (verwerking Regeerakkoord), november.
[4] CPB, 2013, De meerjarige effecten van het 6-miljard-pakket, tekstkader in *Macro Economische Verkenning 2014*, september.

oplevert. Op langere termijn zijn de financiële effecten van tariefregulering onzeker. Er is immers een veelheid aan hulpmiddelen met ruime mogelijkheden voor innovatie, hetgeen zich moeizaam verhoudt tot tariefregulering. Zorgverzekeraars en patiëntenorganisaties kunnen de tariefregulering voorkomen door vooraf bindende afspraken met VWS te maken over de totale uitgaven aan hulpmiddelen, rekening houdend met de zorgplicht van verzekeraars en het recht op zorg van verzekerden. (Okt_036)

- Het plafond van de beschikbaarheidsbijdrage academische component wordt verlaagd met een bedrag oplopend tot bijna 0,1 mld euro in 2017. (Okt_035)
- Door een drietal maatregelen wordt vanaf 2015 op de uitgaven die nu nog onder de AWBZ vallen, bespaard, oplopend tot 0,2 mld euro in 2017. Het gaat om een korting op het budget van de MEE-organisatie, een extra korting in het kader van de Transitie Hervorming Langdurige Zorg en een extra budgetkorting op de regionale contracteerruimte voor de langdurige zorg. (Okt_037, Okt_038, Okt_039)

Sociale zekerheid

- De afbouw van de huishoudentoeslag wordt steiler. Hiermee wordt 0,2 mld euro bespaard vanaf 2015. (Okt_030)
- De gereserveerde koopkrachtenvelop komt te vervallen. (Okt_021, Okt_031)
- De verhogingen van de bedragen voor het eerste en tweede kind binnen het kindgebonden budget worden gehalveerd. Dit is een ombuiging van 0,1 mld euro vanaf 2015. (Okt_020)
- Bij de kinderopvangtoeslag is sprake van een meevaller van 0,1 mld euro.[5] (Okt_022)
- De regelgeving rondom alimentatie wordt zo aangepast, dat meer alimentatie wordt betaald. Het macrobudget van de bijstand voor de gemeenten wordt daarom 0,1 mld euro gekort vanaf 2015. (Okt_032)
- De verhoging van de kopjes op het kindgebonden budget voor kinderen van 12 jaar en ouder ter compensatie van het afschaffen van de gratis schoolboeken in 2015 komt te vervallen. Dit is een ombuiging oplopend tot 0,1 mld euro in 2017. (Okt_017, zie ook bij intensiveringen)
- De definitie passende arbeid in de WW wordt eerder aangescherpt, namelijk vanaf 2015. Alle arbeid wordt na zes maanden als passend aangemerkt. Vanaf 2015 is sprake van een beperkte besparing. (Okt_044)

Overdrachten aan bedrijven

- Op subsidies aan bedrijven wordt 0,1 mld euro omgebogen vanaf 2015. (Okt_029)

---

[5] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Intensivering kinderopvangtoeslag 2014, Kamerbrief, 4 oktober 2013.

Tabel 2.1 Bruto ombuigingen

	2013	2014	2015	2016	2017
			mld euro's t.o.v. het basispad in prijzen 2013		
Arbeidsvoorwaarden collectieve sector	-	-	-	-	-
Openbaar bestuur		**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Overig (Okt_033)		0,0	0,0	0,0	0,0
Veiligheid	-	-	-	-	-
Defensie	-	-	-	-	-
Bereikbaarheid	-	-	-	-	-
Milieu	-	-	-	-	-
Onderwijs	-	-	-	-	-
Zorg			**0,7**	**0,8**	**0,8**
Beperken maatwerkvoorziening (Okt_028)			0,4	0,4	0,4
Tariefstelling hulpmiddelen (Okt_036)			0,1	0,1	0,1
Plafond academische component (Okt_035)			0,0	0,1	0,1
Overig (Okt_037, 038, 039)			0,1	0,1	0,2
Sociale zekerheid		**0,2**	**0,7**	**0,8**	**0,8**
Steiler afbouwen huishoudentoeslag (Okt_030)			0,2	0,2	0,2
Koopkrachtenvelop (Okt_021, 031)		0,1	0,2	0,2	0,2
Kindgebonden budget (Okt_020)		0,0	0,1	0,1	0,1
Kinderopvangtoeslag: meevaller (Okt_022)		0,1	0,1	0,1	0,1
Korting WWB alimentatie (Okt_032)			0,1	0,1	0,1
Behoud gratis schoolboeken deel: geen compensatie via WKB (Okt_017)			0,0	0,1	0,1
Overig (Okt_044)			0,0	0,0	0,0
Overdrachten aan bedrijven			**0,1**	**0,1**	**0,1**
Herschikken en verlagen subsidies (Okt_029)			0,1	0,1	0,1
Internationale samenwerking	-	-	-	-	-
Overig	-	-	-	-	-
Totaal bruto ombuigingen		**0,2**	**1,6**	**1,7**	**1,7**

2.1.2 Intensiveringen

De begrotingsafspraken bevatten 0,4 mld euro aan intensiveringen in 2014 op de collectieve sector, oplopend tot 1,8 mld euro in 2017. Tabel 2.2 geeft een overzicht.

Openbaar bestuur

- Vanwege de 'trap-op-trap-af'-systematiek leiden de maatregelen uit de begrotingsafspraken zoals hier verwerkt tot een toename van het Gemeente- en provinciefonds. (Okt_999)

Veiligheid

- Door het open houden van een TBS-kliniek nemen de uitgaven aan veiligheid beperkt toe vanaf 2015. (Okt_024)

Defensie

- De uitgaven aan defensie nemen per saldo toe met 0,1 mld euro vanaf 2015. Een deel van de intensivering dient ter compensatie van het inhouden van de prijsbijstelling. Deze wordt door het CPB niet gehonoreerd. De opgenomen intensiveringsreeks weerspiegelt de beoogde netto intensivering.[6] (Okt_023, Okt_024)

Onderwijs

- Het kabinet intensiveert in onderwijs. Deze intensivering bestaat deels uit een verhoging van de lumpsum voor scholen (in 2013 en vanaf 2015). Naar verwachting zullen scholen de extra inkomsten door de toevoeging aan de lumpsum in 2013 niet direct volledig (kunnen) gebruiken voor extra uitgaven in 2013, maar zullen de scholen de extra inkomsten voor de helft in 2014 uitgeven. De toevoeging aan de lumpsum in 2013 leidt dus maar voor 50% tot extra uitgaven en een verslechtering van het EMU-saldo van de overheid als geheel in 2013.[7] De resterende 50% van de toevoeging aan de lumpsum van scholen in 2013 leidt pas in 2014 tot hogere uitgaven en daarmee tot een verslechtering van het EMU-saldo. Door het inhouden van de prijsbijstelling van 2014 wordt de lumpsum verlaagd. Deze ombuiging is in mindering gebracht op de intensivering van de lumpsum.[8] (Okt_016)
- Door het behoud van de gratis schoolboeken nemen de onderwijsuitgaven toe met 0,3 mld euro vanaf 2015. (Okt_017)

Sociale zekerheid

- De leeftijdsdifferentiatie in de kinderbijslag blijft. Dit is een intensivering die oploopt tot 0,5 mld euro in 2017. (Okt_019)
- De kinderopvangtoeslag wordt verhoogd voor de midden- en hogere inkomens. De intensivering bedraagt 0,1 mld euro vanaf 2014. (Okt_022)
- Het budget voor premiekortingen wordt verhoogd met 0,1 mld euro in 2014 en met 0,2 mld euro in 2015. De premiekortingen worden meer gericht op de arbeidsmarktpositie van jongeren in plaats van op uitkeringsgerechtigden. Omdat premiekortingen worden geboekt als een subsidie aan bedrijven, is

---

[6] Korting van de prijsbijstelling 2014 is niet meegenomen omdat dit een generieke taakstelling is die door de departementen zelf moet worden ingevuld. Het CPB honoreert inhouden van de prijsbijstelling in een lopend jaar als er sprake is van voldoende onderuitputting in het jaar daarvoor.

[7] Scholen behoren net als het Rijk tot de sector overheid. De toevoeging van middelen aan de lumpsum door het Rijk in 2013 is een schuif tussen twee overheidslagen: tegenover hogere uitgaven van het Rijk staan hogere inkomsten van scholen. Dit beïnvloedt het EMU-saldo van de overheid in 2013 als geheel niet. Het EMU-saldo van de gehele overheid wordt pas beïnvloed zodra de scholen de extra inkomsten aanwenden voor het doen van uitgaven.

[8] Zie voetnoot 6.

hier sprake van een intensivering. Deze maatregel resulteert in een niet-EMU-relevante lastenverlichting van dezelfde omvang. (Okt_007)

- De duur van een ANW-uitkering wordt niet beperkt tot maximaal één jaar. De intensivering vanaf 2015 is beperkt. (Okt_025)

Tabel 2.2 Bruto intensiveringen

	2013	2014	2015	2016	2017
	mld euro's t.o.v. het basispad in prijzen 2013				
Arbeidsvoorwaarden collectieve sector	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Openbaar bestuur	**-0,1**	**0,0**	**-0,2**	**-0,2**	**-0,2**
Ex-ante doorwerking GFPF (Okt_999)	-0,1	0,0	-0,2	-0,2	-0,2
Veiligheid			**0,0**	**0,0**	**0,0**
Regionale werkgelegenheid: deel TBS-kliniek (Okt_024)			0,0	0,0	0,0
Defensie			**-0,1**	**-0,1**	**-0,1**
Overig (Okt_023, 024)			-0,1	-0,1	-0,1
Bereikbaarheid	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Milieu	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Onderwijs	**-0,3**	**-0,2**	**-0,8**	**-0,7**	**-0,7**
Onderwijskwaliteit en innovatie (Okt_016)	-0,3	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5
Behoud gratis schoolboeken deel: intensivering schoolboeken (Okt_017)			-0,3	-0,3	-0,3
Zorg	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Sociale zekerheid		**-0,2**	**-0,6**	**-0,5**	**-0,7**
Kinderbijslag (Okt_019)		0,0	-0,3	-0,4	-0,5
Kinderopvangtoeslag (Okt_022)		-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Arbeidsmarkt jongeren (Okt_007)		-0,1	-0,2		
Overig (Okt_025)			0,0	0,0	0,0
Overdrachten aan bedrijven	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Internationale samenwerking	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Overig			**0,0**	**-0,1**	**-0,1**
Publieke omroep (Okt_018)				-0,1	-0,1
Overig (Okt_026)			0,0	0,0	0,0
Totaal bruto intensiveringen	**-0,5**	**-0,4**	**-1,6**	**-1,6**	**-1,8**

Uitgaven overig

- De uitgaven aan de publieke omroep stijgen met 0,1 mld euro vanaf 2016. (Okt_018)
- De uitgaven aan AIVD, TOG en mantelzorg nemen toe, dit wordt grotendeels gedekt binnen de begroting van de betreffende departementen. Het niet-gedekte deel van de verhoging van de uitgaven vormt een kleine oplopende intensivering vanaf 2015. (Okt_026)

2.1.3 Lasten

Tabel 2.3 geeft een overzicht van de ex-ante EMU-relevante effecten van de fiscale maatregelen van de begrotingsafspraken. De EMU-relevante lasten worden verlicht met 0,5 mld euro in 2014, oplopend naar 0,6 mld euro in 2017.

Milieu

- Tegenover het afschaffen van de vrijstelling in de MRB voor zeer zuinige auto's zou een algemene verlaging van het MRB-tarief komen van 0,3 mld euro per 1 januari 2014. Deze tariefsverlaging gaat niet door. (Okt_009)
- Het tarief leidingwaterbelasting wordt verdubbeld en de vrijstelling boven de 300m^3 vervalt. Dit is tezamen een lastenverzwaring van 0,2 mld euro. (Okt_011)
- De BPM (belasting van personenauto's en motorrijwielen) wordt met 0,2 mld euro verhoogd door aanscherping van de CO_2-grenzen vanaf 2015. (Okt_010)
- Per 1 oktober 2014 wordt een belasting op storten van afval ingevoerd. De tarieven worden zo vormgegeven dat de opbrengst in 2015 0,1 mld euro zal zijn. (Okt_012)

Inkomen en arbeid

- De voor 2015 voorgenomen afbouw van de algemene heffingskorting in de vierde schijf wordt teruggedraaid. Dit verlicht de lasten met 0,5 mld euro. (Okt_005)
- De fiscale aftrek specifieke zorgkosten wordt niet afgeschaft, maar blijft in aangepaste vorm bestaan. Dit is een lastenverlichting van 0,4 mld euro. (Okt_002, zie ook bij intensiveringen)
- De verlaging van de zelfstandigenaftrek met 0,3 mld euro vanaf 2015 gaat niet door (terugdraaien restant RA_153). (Okt_001)
- De werkgeverspremies worden verlaagd. Dit verlicht de lasten voor bedrijven in 2014 met 0,2 mld euro en in 2015 met 0,7 mld euro. In de jaren daarna loopt dit af tot 0,2 mld euro in 2017. (Okt_006)
- De werkbonus voor oudere werknemers wordt vanaf 2015 voor nieuwe gevallen afgeschaft. De lasten verzwaren hierdoor van 0,1 mld euro in 2015 tot 0,2 mld euro in 2017. (Okt_014)
- Het tarief in de eerste schijf wordt in 2014 incidenteel verlaagd met 0,75%-punt. Dit leidt tot een lastenverlichting van 1,5 mld euro in 2014. (Okt_008)

Vermogen en winst

- Het tarief in box 2 wordt in 2014 eenmalig verlaagd van 25% naar 22%. Directeuren-grootaandeelhouders (DGA's) zullen in 2014 naar verwachting 8 mld euro extra winst uit hun BV's halen om gebruik te maken van het tijdelijk lagere tarief in box 2. Er verschuift grondslag (en dus opbrengst) naar 2014 vanuit 2013 en jaren na 2014. De inschatting van dit gedragseffect is onzeker. Rekening houdend met opbrengsten dividendbelasting en box 2, is het ex-ante effect op het EMU-saldo weergegeven in tabel 2.3, met 1,0 mld euro hogere ontvangsten in 2014. Dit betreft vooral het naar voren halen van belastingontvangsten.[9] (Okt_003)
- Verlaging marge gebruikelijk loon voor box 2: Het fiscaal loon voor de aanmerkelijkbelanghouder (AB-houder) mag tot nu toe 30% lager liggen dan het gebruikelijk loon. Deze marge wordt zodanig beperkt dat de ontvangsten 0,2 mld euro (EMU-relevante ontvangst in 2014) hoger worden. Doordat het fiscaal loon als gevolg van deze beperking hoger uitvalt, zal een groter deel van de inkomsten in een BV voor de AB-houder als loon belast worden en een kleiner deel als winst. Het structurele effect van deze maatregel is beperkt en volgt uit het tariefsverschil tussen box 1 en de combinatie van box 2 en vennootschapsbelasting. Doordat de budgettaire derving via box 2 en via de vennootschapsbelasting met een vertraging optreedt, zullen de extra belastingopbrengsten door deze maatregel aflopen van 0,2 mld euro in 2015 tot afgerond 0,1 mld euro in 2017. (Okt_013)

Overige lasten

- Het verlaagde btw-tarief voor renovatie van woningen wordt verlengd tot 1 januari 2015, hierdoor worden de lasten met 0,2 mld euro verlaagd. (Okt_004)

[9] Afgezien van verschuiving van belastingontvangsten over de tijd is dit een eenmalige lastenverlichting van 0,4 mld euro: dit is de verwachte grondslag in 2014, inclusief extra uitgekeerde winst, maal de tariefsverlaging van 3%.

Tabel 2.3 EMU-relevante lasten

	2013	2014	2015	2016	2017
	mld euro's t.o.v. het basispad in prijzen 2013				
Milieu		**0,5**	**0,8**	**0,8**	**0,8**
Terugdraaien verhoging MRB (Okt_009)		0,3	0,3	0,3	0,3
Verhoging leidingwaterbelasting (Okt_011)		0,2	0,2	0,2	0,2
Aanscherpen CO2-grenzen BPM (Okt_010)			0,2	0,2	0,2
Belasting op afval storten (Okt_012)		0,0	0,1	0,1	0,1
Inkomen en arbeid		**-1,7**	**-1,8**	**-1,5**	**-1,3**
Terugdraaien afbouw AHK 4e schijf (Okt_005)			-0,5	-0,5	-0,5
Fiscale ondersteuning chronisch zieken en gehandicapten (incl. TSZ) (Okt_002)			-0,4	-0,4	-0,4
Terugdraaien versobering zelfstandigenaftrek (Okt_001)			-0,3	-0,3	-0,3
Lastenverlichting bedrijven (Okt_006)		-0,2	-0,7	-0,4	-0,2
Werkbonus (Okt_014)			0,1	0,2	0,2
Verlagen tarief tarief 1e schijf (Okt_008)		-1,5			
Vermogen en winst	**-0,2**	**1,0**	**0,4**	**0,0**	**0,0**
Verlagen tarief box 2 (Okt_003)	-0,2	1,0	0,3	-0,1	-0,2
Box 2: verlaging marge gebruikelijk loon (Okt_013)			0,2	0,1	0,1
Overige lasten		**-0,2**			
Verlaagd BTW-tarief renovatie en onderhoud (Okt_004)		-0,2			
Totaal EMU-relevante lasten	**-0,2**	**-0,5**	**-0,6**	**-0,7**	**-0,6**

Niet EMU-relevante lasten

De niet-EMU-relevante lasten dalen netto met 0,1 mld euro in 2014 en 0,2 mld euro in 2015. De niet-EMU-relevante lasten kunnen worden gezien als correctie op de lastenontwikkeling op EMU-basis om tot de lastenontwikkeling te komen zoals die door gezinnen en bedrijven wordt ervaren. Intertemporele schuiven worden meegenomen omdat een lastenverzwaring in deze gevallen (ten dele) wordt gecompenseerd door een lastenverlichting na 2017. De overige niet-EMU-relevante lasten betreffen kosten voor bedrijven of gezinnen die het gevolg zijn van overheidsbeleid, maar geen directe gevolgen hebben voor het EMU-saldo.

- Een premiekorting meer gericht op de arbeidsmarktpositie van jongeren met een groter budget is een niet-EMU-relevante lastenverlichting van 0,2 mld euro. (Okt_007)

Tabel 2.4 Niet EMU-relevante lasten

	2013	2014	2015	2016	2017
	mld euro's t.o.v. het basispad in prijzen 2013				
Zorg	-	-	-	-	-
Intertemporeel	-	-	-	-	
Milieu	-	-	-	-	-
Sociale zekerheid		-0,1	-0,2		
Overig	-	-	-	-	-
Totaal niet-EMU-relevante lasten		**-0,1**	**-0,2**		

3 Ex-ante effect op EMU-saldo

De maatregelen van *Begrotingsafspraken 2014* verslechteren het EMU-saldo ex ante met 0,7 mld euro in 2014 ten opzichte van het basispad (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Overzicht ex-ante effecten van Begrotingsafspraken 2014

	2013	2014	2015	2016	2017
	mld euro's t.o.v. het basispad				
Totale verbetering EMU-saldo	-0,7	-0,7	-0,6	-0,6	-0,6

Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Oktober 2013